

Political

**SUBMISSION
MADE TO**

**LA COMMISSION DU BUDGET
ET DE
L'ADMINISTRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Public Hearings On
"The Financing of Public Services"
and
Government Expenditures, Fiscal Issues and
the Deficit and Debt Financing**

**Presented by
the Kativik Regional Government
and Makivik Corporation**

**January 19, 1993
Kuujuuaq, Quebec**

**SUBMISSION
MADE TO**

**LA COMMISSION DU BUDGET
ET DE
L'ADMINISTRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Public Hearings On
"The Financing of Public Services"
and
Government Expenditures, Fiscal Issues and
the Deficit and Debt Financing**

**Presented by
the Kativik Regional Government
and Makivik Corporation**

**January 19, 1993
Kuujuuaq, Quebec**

TABLE OF CONTENTS

SUMMARY	1
1. INTRODUCTION	3
Two Objectives for Fiscal Policy in Nunavik	4
2. BACKGROUND	4
2.1 Specific Quebec Nordicity	4
2.1.1 Costs	4
2.1.2 The Transport System	5
2.1.3 Specific Economic Circumstances	5
2.1.4 Allowances as the Illustration	6
2.2 Several Appropriate Precedents	6
2.2.1 Arctic Jurisdictions	7
2.2.2 Quebec Policies	7
2.2.3 The Insular Dimension	7
3. URGENT ISSUES	8
3.1 The Issue of Equity	8
3.2 The Issue of Effectiveness	9
3.3 Specific Issues	9
3.3.1 The Issue of Renewable Resource	9
3.3.2 Retroactive Taxation of Allowances and Benefits	10
3.3.3 Implications of the Tax Credit Philosophy	10
4. RECOMMENDATIONS	11
4.1 Recommendation 1	11
4.2 Recommendation 2	12
4.3 Recommendation 3	12
4.4 Recommendation 4	12
4.5 Recommendation 5	12
4.6 Recommendation 6	12
Notes et References	13

SUMMARY

Even today many people are surprised to learn that Inuit pay taxes and other levies like most people residing in Quebec. The reason is that people identify Inuit with Indians living on reserves who don't have to pay taxes and various levies.

People may also be surprised that Inuit do not live on reserves. The Nunavik territory where they reside and which they share with other Quebecers constitutes a public jurisdiction managed under Quebec law. Inuit institutions are also public with participation on the part of all regional residents without regard for ethnic origins.

As a result, Inuit, while proud of their aboriginal heritage, wish to retain their unusual legal status which signifies full taxpayer obligations and full participation in institutions of public government in Quebec.

Nevertheless Nunavik Inuit, who along with the other Quebecers have opted to live in an Arctic zone, face very arduous economic conditions. These include costs of living almost double the Southern Quebec average and unemployment surpassing 26%.

Furthermore, Nunavik is so isolated that it entertains no outside links with the world other than air services and very sporadic maritime services. In the far north, people live as if they were on an island off the coast of Quebec.

Because they occupy a very isolated region and because the costs of transportation boggle the mind, residents of Nunavik have to bear a very unfair tax burden. For example, an Inuit hunter involved in the subsistence economy, in contrast to farmers and similar food producers in southern Quebec, enjoys no fiscal exemptions : he has to pay full consumption taxation on the purchase of the expensive tools required to practice his trade. Moreover, when purchasing products imported from southern Quebec, he/she will have to pay more than 60% for the same food basket in comparison with compatriots residing in southern parts of the province.

Therefore, while Inuit and other residents of Nunavik have freely opted for full taxpayer status in Quebec and Canada, they feel that existing tax policies affect them in an unfair fashion. For the benefit of la Commission du budget et de l'administration, their representatives set forth several recommendations on this occasion.

In cooperation with the Government of Quebec, they would like new policies formulated to make their territory an autonomous fiscal zone. With Quebec, they would like to design policies which would favour economic development and the expansion of the regional tax base.

Together, Quebec and Nunavik representatives should identify transportation support programmes for Nunavik which would alleviate the impact of extremely high consumer costs.

In addition, further recommendations pertain to an improved tax regime for traditional hunting, fishing and trapping food production pursuits; to ensure full application of the evolving family tax credit system in the far north; and to the short and long term resolution of the problems flowing from retroactive taxation of northern employee allowances.

1. INTRODUCTION

The territory of Nunavik accounts for a large portion of the Province of Quebec. It extends beyond the 55th parallel north and borders Hudson Bay to the west, Ungava Bay to the north and Labrador to the east.

Nunavik counts some seven thousand (7,000) residents with a 90 per cent Inuit component. They live in fourteen fishing villages scattered along the lengthy coasts.

While the region mainly contains an Inuit population of hunters, fishermen and trappers for the most part, newcomers also inhabit that area with many migrants from Quebec itself. On the whole, these non natives have adjusted very well to northern community circumstances.

Worth the note, therefore, is the fact that both Inuit and other residents have mandated Kativik Regional Government and Makivik Corporation to present their submission to la Commission du budget et de l'administration of the National Assembly.

The Kativik Regional Government (K.R.G.) operates under the authority of councillors elected at large by all residents of Nunavik. In cooperation with other northern institutions such as the Kativik School Board or the Kativik Regional Development Council, it seeks to further the participation of all citizens in public government decision-making. On the basis of the James Bay and Northern Quebec Agreement signed with Quebec and Canada, K.R.G. enjoys jurisdiction in the following fields :

- municipal affairs;
- transportation and communications;
- justice;
- health and social services;
- education;
- economic development;
- environment, and
- regional development.

For its part Makivik Corporation according to the 1975 Agreement, must implement the following mandate :

- the prosperity of Inuit through financial management of compensation funds received in virtue of the 1975 Agreement, and
- the protection of Inuit political interests as well as the design and implementation of social and economic programmes with a view to improving conditions in northern communities.

Two Objectives For Fiscal Policy In Nunavik

In contradiction with certain aboriginal groups, Inuit freely and carefully opt for full taxpayer status within Quebec and Canada, Just like other residents within Nunavik, they wish to make a meaningful contribution to Quebec and Canadian society as a whole.

In this context, and as will be argued during the course of this submission, they seek implementation of the concept of fiscal equity, that is reliance on the ability to pay on the part of citizens. However, first and foremost, Nunavik representatives want to emphasize the basic notion of fiscal effectiveness. This notion is based on the goal of expanding tax yields which would reflect improved economic circumstances. It also encompasses fiscal efficiency, i.e. collection at least cost through simplification of administration.

This twin perspective of fiscal equity and effectiveness pervades this submission during the course of which the attention of committee members will be drawn to :

- the background to northern tax issues;
- the factors indicating the need for revised tax and fiscal policies, and;
- the recommendations put forward by elected Nunavik representatives.

2. BACKGROUND

Residents of Nunavik can point to economic and fiscal conditions which set them apart from other Quebecers. Indeed, their "nordicity" differentiates them from compatriots living to the South. Moreover, they are in a position to cite many precedents in Quebec and elsewhere which show the need for a new fiscal model.

2.1 Specific Quebec Nordicity

Most Quebecers live alongside or near the great St. Lawrence region. As a result, they naturally tend to dismiss the province's extraordinary geographical diversity. After all, Quebec covers a territory the size of France, the largest in Western Europe.

Yet Nunavik constitutes a distinct social and economic region with special fiscal policy patterns. Distinctiveness flows from several dimensions, including the following :

2.1.1 Costs

Federal outpost allowance services estimate that the cost of living in Kuujjuaq surpasses Montreal prices by a ratio of 1.45, whereas an average family food basket, according to another federal survey, in Salluit surpasses a similar Ottawa bill by 66%¹ in same dollar terms.

Climate is a major factor in these cost constraints. In Kuujjuaq, located to the south of Ungava Bay, there are three times fewer frost-bite days than in Montreal.³ Construction costs are double the southern average, maintenance costs triple.

With respect to the taxation of consumption, inequality between North and South is quite startling. The same product sold in Kuujuaq costs 45% more than in Montreal. If one accepts a combined federal provincial sales tax level prevailing in 1991 and equated to 15.56%, northern consumers will, in real purchasing power terms, pay a consumption tax of 23%. It is not surprising that the Organization for Economic Cooperation and Development (O.E.C.A.) in its report on taxation of consumption, depicted such levies as "somewhat regressive"⁴. In Quebec, such taxation first affects Inuit.

2.1.2 The Transport System

To the extent la Commission du budget et de l'administration continues to pursue its traditional focus on practical issues, it should be in a position to recognize Nunavik's insular status from the perspective of transportation.

In concrete terms, Nunavik constitutes an island. Unlike the James Bay region, no road links northern communities nor does any road provide a link with the South.

Because of the dearth of any maritime infrastructure, annual sealift operations often lead to tragic and disconcerting consequences, such as the loss of tons of heavy equipment. It is therefore not surprising that Nunavik representatives established maritime infrastructure as the first priority when engaging in talks with Quebec on the implementation of the 1975 Agreement in 1991.

As a result, Nunavik residents depend on air service for everyday survival. Air costs are not inconsiderable. As of 1992, a return airfare ticket Kuujuaq-Montreal surpassed \$1,200. Despite strict budget constraints, this is why the federal government allocated \$18,204,000 for the airline postal subsidy service in 1988-89, with \$10,238,000 for James Bay and Northern Quebec alone!⁵

2.1.3 Specific Economic Circumstances

First, labour market structures differentiate Nunavik from the rest of Quebec. Indeed Inuit under the age of 15 form over 40% of the native population : this demographic quirk bodes ill for the decrease in existing unemployment rates, around 26%. In addition and with regard to the fiscal focus adopted by la Commission du budget, K.R.G., on the basis of a survey conducted in 1991, stressed the following point :

Inuit ready to join the labour market (persons aged 15 to 64) accounted for 3,560 individuals, or 56.2 per cent of the regional population. In Quebec as a whole, the similar figure equates to 69.5%. It is therefore possible to conclude that the economic burden thrust upon those able to work, given the striking youth of Nunavik's population, is much heavier than that observed elsewhere in Quebec.⁶

An economic burden, let it be noted, which contains a fiscal component.

According to the most reliable and somewhat outdated survey of Nunavik economics, produced by Professor Gérard Duhaime⁷, the stereotype of over subsidised natives is somewhat misplaced : a total income of \$27,000 for the average Inuit family of seven in 1983. Moreover, Inuit spend 92 percent of their meagre income on the purchase of goods and services. Hence in their eyes the undue impact of taxes on consumption.

In a narrow sense, there is no manufacturing capability in Nunavik. Yet industry was the prime beneficiary of consumption tax reforms initiated by Canada and Quebec since 1991. On the other hand, 70 per cent of Nunavik employees work in the public sector whereas the Canadian equivalent is only 8 per cent⁸. As a result, competition which represents the principal obstacle against the inflationary effects of new taxes on the purchase of goods and services, simply does not prevail in Nunavik.

Finally, members of la Commission du budget should take into account the lack of any saving base in Nunavik.⁸ In the event of a storm, the Inuit have no umbrella : they have to limit consumption.

2.1.4 Allowances As the Illustration

With existing cost constraints, employers as a matter of course don't provide allowances for employees on the basis of generosity or some humanist ethic. However, most Nunavik employers have been forced to apply allowance schemes to compensate for high costs of living and related tax considerations.

For example, a review issued by Makivik Corporation⁹ in 1985 observed that an employee, recruited from an outside community on the basis of an annual \$30,000 wage, could earn as much in financial cost of living and isolation allowances, semi-free housing, travel benefits and cargo payments. Without, it should be noted, this employee having local roots.

2.2 Several Appropriate Precedents

Over the years, over centuries, elected officials have tended to implement tax and spending patterns designed, throughout the Western world, to map onto the special conditions encountered by a given social or geographic group.

There is every reason to cite before this forum special G.S.T. and Q.S.T. policies implemented by Canada and Quebec for fishermen and farmers. K.R.G. and Makivik can, in this regard, note that the EDIPRO inventory of federal and provincial subsidies in Quebec allocated more than a hundred pages for the description of programmes to sustain farming whereas four pages are set aside for "northern" initiatives¹⁰. Be that as it may, Nunavik residents can cite other precedents leading to the concept of an Arctic tax policy.

2.2.1 Arctic Jurisdictions

Despite a tax yield assessed at double the level observed in Canada and because of high prices and consumer behaviour, the Government of the Northwest Territories has opted to implement no sales tax on goods and services. This is also the case for the Greenland Home Rule Government (next to Quebec) where, according to official reports, the overall tax burden in relation to family income does not surpass 26%, which is not the case for Quebec.¹¹

2.2.2 Quebec Policies

With a view to countering high costs and the effects of isolation for residents in parts of Quebec, the provincial government established programmes to financially support maritime and air services for the Madeleine Islands and the lower and middle North Shore.¹²

- financial support for air services to the lower and middle North Shore in order "to ensure reasonable costs for residents" with price cuts up to 25 per cent;
- financial support for air services to the Madeleine Islands to ensure "reduced costs";
- financial support for maritime services to the lower and middle North Shore with direct subsidies for operators;
- similar support for maritime services towards the Madeleine Islands, and;
- support for air services designed to ensure links during the winter season.

Residents of Nunavik approve this transportation support philosophy. In their view, this policy should be developed and extended.

2.2.3 The Insular Dimension

The fact that Nunavik functions on the basis of mono-modal transportation, that is air service without access to road or maritime modes, reduces the region, in practical terms, to insular status.

In this circumstance, it would be useful from a polar perspective to remind members of la Commission du budget of policies adopted in favour of highly isolated or insular territories by government parties to the O.E.C.D.

Greenland is an integral segment of the Kingdom of Denmark with special status in relation to the twelve member European Community based in Brussels. It has access to both fiscal autonomy and unconditional, block funded, annual fiscal transfers from Denmark. The average Greenland tax burden/income ratio of 26 per cent results from these arrangements.¹³ Elsewhere, fiscal experts could refer to the U.K. Channel Islands or the Isle of Man. And to many other illustrations of isolation.

In this respect, K.R.G. and Makivik would wish to acquaint the many francophone members of la Commission du budget with the isolation policies of the government of France:¹⁴

- the overseas territory of Saint-Pierre et Miquelon is entitled to full fiscal autonomy next to Quebec; French tax legislation does not apply to the islands.

3. URGENT ISSUES

Residents of Nunavik have made a commitment to the twin objectives of tax equity and tax effectiveness, as noted above. But other specific questions warrant the attention of government and Assembly members bent upon an improved fiscal system.

3.1 The Issue of Equity

It would seem both absurd and disquieting that Nunavik taxpayers and Inuit consumers should, especially in respect of Montreal and Quebec City purchasing powers, be constrained to a combined G.S.T. and Q.S.T. goods and services consumption tax ranging from 23 to 28% depending on locations in Nunavik.¹

As regards direct taxation and despite an annual federal "northern" deduction on personal income tax amounting to \$5,400 extending over areas far to the south of Nunavik and with access to roads,² basic personal income tax assessment rates apply to residents of Rigaud and to those in Salluit 2,000 kilometres to the North. The Government of the Northwest Territories implements, for obvious reasons of high prices, the most moderate income tax rates in Canada, as do other northern jurisdictions. Territorial fiscal experts assessed at some \$35 million the purchasing power steal from Ottawa in relation to real after tax income in 1988.³ Applied to Nunavik, this figure would amount to over \$4 million.

One of the reasons why foreign governments, as briefly noted during the previous section on precedents for Nunavik, adopt special fiscal designs, is the simple and important imperative to achieve and maintain inter-ethnic harmony. This is not an academic issue in Nunavik and elsewhere throughout the Arctic.

According to the INAC report published in 1990⁴ on the question of postal subsidies for air service to the North, per capita non-native revenues surpassed aboriginal incomes in 1985 by 400 percent! And members of la Commission du budget should be apprised that incomes achieved by non-native households represent a majority of revenue gained in Kuujuaq or Iqaluit (Frobisher Bay) on Baffin Island in communities where Inuit form a large majority.

These outsiders are also the first to benefit from generous allowance regimes implemented by public and private sector institutions in Nunavik and Baffin, although they remain, for the most part, for short periods of time.

It would be disastrous if a fiscal system which, for Nunavik residents, constitutes an unfair tax model, further increased socio-economic disparities between different

peoples on Quebec territory. Such distortion would be contrary to the general public interest.

3.2 The Issue of Effectiveness

Any tax system, through redistribution of income between citizens of the same polity, either corporate or personal income, should, over time, be designed to create wealth for the general good, for the benefit of all and each. Otherwise, taxation kills the tax base.

This seemingly trite cliché is relevant for the Nunavik region in that "the cost of doing business" far exceeds already high cost of living levels for Inuit. It should be noted that Inuit know small business already supplies about 50 percent of income and employment in neighbouring NWT and represents the key for future economic self reliance in Nunavik.⁵

For the moment, Nunavik citizens have to cope with the MIMO syndrome - "money in and money out" - which detracts from federal and provincial transfer objectives in the territory, i.e. economic self-reliance. Imports to Nunavik far exceed local production : like N.W.T. for the most part, Nunavik remains an economic colony. Observers estimate that 97 percent of every dollar transferred by government to Nunavik is spent in the South.⁶

A final observation on the obstacles to enterprise in Nunavik can be drawn from conclusions reached by K.R.G. and K.R.D.C. following a review commissioned in 1992.

If it is assumed that a small business in Nunavik operates on an annual \$500,000 turnover with net expected profit of \$25,000, and in relation to federal and provincial direct and indirect corporate taxation, as well as municipal fiscal levies, it was found that the firm in question generated fiscal revenues for different levels of government three times higher than net income,⁷ that is over \$75,000.

That is to say also that tax outlays correspond to 15 percent of gross sales in a territory which still has to achieve a business and economic pre-take off stage. This phase depends on the accumulation of financial assets over time.

In these circumstances, it is very difficult to envisage the small business network required to manage Nunavik's very particular demographic patterns and associated labour market constraints.

3.3 Specific Issues

3.3.1 The Issue of Renewable Resources

Like many other governments, Canada and Quebec seek to favour farm and fishery supply through financial and tax incentives. This national and provincial commitment

On the other hand, the problem for residents of Nunavik is quite concrete, e.g. the process of claiming family credits under Q.S.T. Over half the adult Inuit population as of 1992 failed to achieve schooling beyond eight years, in part because Quebec only initiated education programmes following the 1975 Claims Agreement. As a result, hundreds of Inuit families are, for objective reasons of history, in no position to claim tax credits because of their limited literacy and despite low income.

It would be misplaced to make reference in this context to tax evasion for the simple reason that many Inuit in a difficult economic environment would have every reason to file tax returns. Nunavik representatives and especially the Inuit would welcome any step made by the provincial Department of Revenue to cooperate in establishing a Northern Quebec tax register. Once again, specific interests can be reconciled with the good of the state.

4. RECOMMENDATIONS

Nunavik representatives need to make realistic recommendations at a time of major fiscal crisis :

- in 1992-93, the combined impact of the federal and provincial deficits for the province of Quebec alone amounts to \$12.8 billion, the equivalent of \$1,700 per capita for one fiscal year;¹
- whereas as deficit and debt were core issues during the 1992 American elections, the O.E.C.D. recently put them into perspective.² If residents of the United States opted for levels of taxation similar to those applying in Canada, the federal government in Washington would immediately move into comfortable budget surplus conditions. Indeed, Canada's tax burden in relation to G.N.P. is 10 per cent higher.

Residents of Nunavik share these concerns with other Quebecers.

In addition, Inuit in Nunavik face problems similar to southerners : budget austerity and cuts. The bell tolls for all of us.

4.1 Recommendation 1

That la Commission du budget et de l'administration take into consideration the creation of a Nunavik Quebec task force, which would include the main provincial departments concerned such as Finance, Revenue and S.A.A.³ and northern representatives in order, as of December 1993, to make practical proposals with respect to :

- . the establishment of a specific Nunavik territory tax regime which would reflect northern economic realities both in terms of philosophy and in terms of process;

- . the development and expansion of a genuine Nunavik tax base.⁴

4.2 Recommendation 2

That, in the course of a second phase and in recognition of the complex effects of intergovernment taxation tradeoffs, the task force engage in talks with the federal Department of Finance and Revenue with a view to :

- . the consolidation of a Nunavik regional tax regime with reference to proposals made by the provincial-Nunavik group as of December 1993 ;
- . the development and expansion of a Nunavik tax base.

4.3 Recommendation 3

That negotiations commence immediately between for the first part K.R.G. and Makivik Corporation and for the second part the Quebec Departments of Finance and Transport as well as S.A.A., as to how to subsidise air and sea service operators to Nunavik. In this respect, the North Shore and Madeleine Island precedents would provide useful guidelines. The working group on 'northern transportation' would, as a matter of course invite federal representatives from D.O.T. and Northern Affairs Canada.

4.4 Recommendation 4

That the Quebec Department of Revenue implement, in cooperation with K.R.G. and Makivik Corporation, a system to facilitate the filing of tax returns by residents of Nunavik.

4.5 Recommendation 5

That Quebec legislation and regulations be revised with regard to indirect taxation and taxation of consumption in order to provide Inuit hunters with the same fiscal exemptions enjoyed by other food producers in the province, including farmers.

4.6 Recommendation 6

That the provincial Department of Revenue repeal regulations respecting the retroactive taxation of allowances and benefits. At the same time, in cooperation with Nunavik employers, it would formulate a stable, predictable regime which would be made fully public.

NOTES AND REFERENCES

BACKGROUND

1. Indian and Northern Affairs Canada (INAC), "Produits alimentaires destinés au Nord" rapport de l'étude sur la subvention accordée au service aérien omnibus" Ottawa, 1990, p.87.
2. INAC, "Produits alimentaires...", op cit, pp.85,88.
3. Statement on the part of Senator Charlie Watt, Senate of Canada, November 19, 1990.
4. O.C.D.E., "The taxation of Consumption", 1989, pp.36-45.
5. INAC, "Produits alimentaires..", op cit. p.72.
6. K.R.G., "Schooling, Vocational Training and Economic Activity in Nunavik", Kuujjuaq, 1992, p.7.
7. Gérard Duhaime, "Le pays des Inuit", Université Laval, 1989, 518 p.
8. Ibid
9. Société Makivik Corporation, "Employment and Income Patterns in Northern Quebec" - "Emplois et revenus au Nord québécois", Kuujjuaq, 1985.
10. EDIPRO, "Le répertoire des subventions et aides gouvernementales", Montréal, juin 1992, pp.XIII-IX with respect to federal programmes.
11. Greenland Home Rule Office, "Greenland Economic Report", Copenhague, 1990, dir. Lars Vesterberg; GNWT Department of Finance, "Tax Options" Yellowknife, August 1988.
12. EDIPRO, "Le répertoire..." op cit, pp.401-407 with respect to provincial programmes.
13. Vesterberg, op cit.
14. Éditions Francis Lefèvre, "Précis de fiscalité" section Outre Mer, Paris, 1992, pp.1042-1051

URGENT ISSUES

1. Reference should be made to a combined federal provincial sales tax of 15.56% in 1991 multiplied by a ratio of 1.6, the gap between Montreal and Nunavik prices.
2. In its report in 1989 on the 'northern' personal income tax allowance of \$5,400, the Brunelle Commission retained the concept of a single model for all of northern Canada which covers most of the country's territory. In its attempt to define "nordicity" commissioners used the road access criterion.
3. GNWT Department of Finance, internal analysis, signed by Jean Guertin, Yellowknife, June 15, 1988.
4. INAC, "Produits alimentaires.." op cit, p.28.
5. Gordon Wray, "An Agenda For Action", Department of Economic Development and Tourism, Yellowknife, February 1991, book I.
6. Figure used by the federal side during negotiations leading to the Canada-Makivik Corporation Implementation Agreement of September 12, 1990..
7. K.R.D.C., "Estimated Cost of Tax Legislation For A Small Business Operating in Nunavik", Kuujjuaq, 1992, pp.8-9.

RECOMMENDATIONS

1. 1992-93 deficit (\$34.8 billion) and an estimated provincial deficit of \$4.3 billion.
2. O.C.D.E. "Economic Outlook", June 1992, appendix on public sector revenues on the U.S.A. (30% of GNP) and in Canada (40% of GNP).
3. The Secretariat for Native Affairs is part of the Executive Council and the Premier's office. Under the guidance of a Minister of State, it supervises negotiations with different aboriginal nations.
4. The Nunavik tax base is much smaller than in the Northwest Territories, Greenland and Alaska.

**MÉMOIRE
SOUMIS À LA
COMMISSION DU BUDGET ET DE L'ADMINISTRATION
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Lors de la consultation sur
"Le financement des services publics"
et
Les dépenses gouvernementales, la fiscalité et
le déficit et les besoins financiers de la dette**

**Présenté par
l'Administration régionale Kativik
et la Société Makivik**

**Le 19 janvier 1993
Kuujuuaq, Québec**

**MÉMOIRE
SOU MIS À LA
COMMISSION DU BUDGET ET DE L'ADMINISTRATION
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

**Lors de la consultation sur
"Le financement des services publics"
et
Les dépenses gouvernementales, la fiscalité et
le déficit et les besoins financiers de la dette**

**Présenté par
l'Administration régionale Kativik
et la Société Makivik**

**Le 19 janvier 1993
Kuujuuaq, Québec**

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	3
Deux objectifs pour la fiscalité au Nunavik	3
2. HISTORIQUE	4
2.1 Une nordicité québécoise spécifique	4
2.1.1 Les coûts	4
2.1.2 Les transports	5
2.1.3 Une structure économique spécifique	5
2.1.4 L'exemple des allocations	6
2.3 Des précédents propices	6
2.2.1 Les juridictions de l'Arctique	7
2.2.2 Des initiatives québécoises	7
2.2.3 Le traitement fiscal des zones insulaires	7
3. LES QUESTIONS URGENTES	8
3.1 La question de l'équité	8
3.2 La question de l'efficacité	8
3.3 Les questions spécifiques	10
3.3.1 Le problème des ressources non renouvelables	10
3.3.2 Imposition rétroactive des allocations, frais et avantages en nature	11
3.3.3 Les implications de la philosophie du crédit d'impôt	11
4. QUELQUES RECOMMANDATIONS	12
4.1 Recommandation No.1	12
4.2 Recommandation No.2	12
4.3 Recommandation No.3	13
4.4 Recommandation No.4	13
4.5 Recommandation No.5	13
4.6 Recommandation No.6	13
Notes et références	14

RÉSUMÉ

Encore aujourd'hui, bien des gens sont surpris d'entendre que les Inuit paient leurs taxes et leurs impôts comme la très grande majorité des citoyens du Québec. C'est que, très souvent, les gens assimilent les Inuit aux Indiens qui vivent sur réserve et qui n'ont pas à payer de taxes ni d'impôts.

Autre surprise, peut-être, les Inuit québécois ne vivent pas en réserve. Les territoires du Nunavik qu'ils habitent et qu'ils partagent avec d'autres québécois, sont en effet publics et sous juridiction québécoise; leurs institutions sont, elles aussi, publiques et ouvertes à la participation de tous les résidents de la région, quelle que soit leur origine ethnique.

Ainsi, fiers de leur appartenance à la communauté autochtone, les Inuit n'en tiennent pas moins à ce statut juridique particulier qui fait d'eux des contribuables québécois responsables et de pleins participants à la chose publique.

Cependant, les Inuit du Nunavik de même que les autres québécois qui ont choisi de résider dans cette région isolée, vivent une situation économique extrêmement difficile: un coût de la vie presque deux fois plus élevé que dans la partie sud du Québec, et un taux de chômage deux fois plus élevé que celui du Québec.

En réalité, cette région est si éloignée qu'elle n'est reliée d'aucune façon au reste du monde, sauf par voie aérienne ou maritime. Le gens vivent là-bas comme s'ils étaient sur une île, au large des côtes du Québec.

Parce qu'ils vivent ainsi en région isolée, et que les coûts de transport y sont très élevés, les résidents de ce territoire supportent un fardeau fiscal disproportionné. À titre d'exemple, le chasseur inuit, contrairement à son homologue fermier du sud du Québec, ne jouit d'aucune exemption fiscale, et il doit payer la taxe sur l'achat de tous les équipements dont il a besoin pour se nourrir, lui et les siens. Par ailleurs, lorsqu'il doit s'approvisionner en produits importés de la région sud du Québec, il aura à déboursier, pour le même panier de provisions, jusqu'à 60% de plus que ses concitoyens d'ailleurs au Québec.

Ainsi donc, si les Inuit et les autres résidents du Nunavik assument librement et de manière responsable leur statut de contribuable québécois et canadien, ils estiment toutefois que le présent régime fiscal les affecte de façon inéquitable, et pour le bénéfice de cette Commission de l'Assemblée Nationale, ils souhaitent mettre de l'avant quelques recommandations.

Ils souhaitent en effet travailler de concert avec le gouvernement pour mettre au point un régime destiné à faire du Nunavik une collectivité fiscale particulière, et un régime destiné à favoriser le développement économique et à élargir l'assiette fiscale nordique.

De plus, ils espèrent qu'on puisse trouver une formule d'aide au transport des marchandises vers cette région, de manière à faire baisser les prix à la consommation qui sont actuellement exorbitants.

Par ailleurs, des recommandations sont mises de l'avant en vue d'un régime fiscal mieux adapté aux activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage; d'autres recommandations sont encore mises de l'avant en vue de rendre plus accessible le système de crédit d'impôts; d'autre enfin sont mises de l'avant en vue d'une révision de l'imposition rétroactive des allocations nordiques.

1. INTRODUCTION

La région Nunavik est constituée de cette grande portion du territoire québécois qui s'étend au nord du 55^e parallèle, et qui est bornée à l'ouest par les eaux de la Baie d'Hudson, au nord par celles du détroit d'Hudson, et à l'est par les frontières du Labrador.

Le Nunavik compte environ sept mille résidents (7,000), dont 90% sont Inuit, qui vivent dans quatorze petits villages de pêcheurs répartis le long des côtes.

Il est utile d'ajouter que, si la population de cette région est composée avant tout d'Inuit, chasseurs, pêcheurs et piégeurs pour la plupart, elle est aussi composée de nouveaux venus, des québécois très souvent qui sont venus s'y établir et qui, en général, se sont très bien intégrés à la communauté locale.

Ce sont donc tous ces gens, Inuit et Blancs qui, par le biais de ce mémoire, s'adressent à la Commission du Budget et de l'Administration de l'Assemblée Nationale, et ils le font par l'entremise de leurs institutions représentatives qui sont l'Administration régionale Kativik (ARK) et la société Makivik.

En étroite liaison avec la Commission scolaire Kativik, le Conseil de développement régional Kativik et d'autres entités spécifiquement nordiques, l'Administration régionale Kativik (A.R.K.), dont les conseillers sont élus au suffrage universel, oeuvre en faveur de la participation de tous les résidents du Nunavik aux décisions publiques, quelles que soient les origines ethniques. En fonction de la Convention de 1975 conclue avec le Québec et le Canada, l'A.R.K. jouit de compétences juridiques affirmées dans les secteurs suivants:

- les affaires municipales,
- les transports et les communications,
- la justice,
- la santé et les services sociaux,
- l'éducation,
- le développement économique,
- l'environnement et
- l'aménagement du territoire.

Pour sa part, la société Makivik a pour rôle d'assurer :

- l'épanouissement des Inuit à travers la gestion financière des fonds de compensation versés en vertu de la Convention de 1975,
- la représentation politique des bénéficiaires Inuit, et les programmes d'amélioration des conditions économiques et sociales au sein des communautés nordiques.

Deux objectifs pour la fiscalité au Nunavik

Les Inuit, contrairement à certains autochtones, assument librement et de manière responsable le statut de contribuable québécois et canadien. Ils sont ainsi comme les autres résidents du Nunavik, des acteurs capables de porter leurs gains à l'avantage de la collectivité publique dans son ensemble.

Dans cette optique, comme il en sera fait état dans ce mémoire, ils souhaitent la mise en oeuvre du concept fiscal de l'équité, à savoir la prise en compte des besoins réels de tous les contribuables, d'abord, en fonction du pouvoir d'achat réel. Mais surtout et avant tout les élus du Nunavik insistent sur la notion de l'efficacité fiscale, à savoir un meilleur rendement fiscal en fonction de la croissance et du développement économiques et une plus grande efficience pour ce qui est de sa collection.

Dans cette double optique de l'équité et de l'efficacité fiscales, l'on se propose d'attirer l'attention des membres de la Commission parlementaire sur:

- l'historique des questions fiscales en pays nordiques,
- les facteurs qui appellent des nuances fiscales et autres, et
- les recommandations émises par les élus du Nunavik québécois.

2. HISTORIQUE

Les résidents du Nunavik peuvent faire valoir un statut économique et fiscal unique au Canada et au Québec. En effet, leur "nordicité" les différencie des autres québécois. En outre, ils sont en mesure de citer de nombreux précédents au Québec et ailleurs en vue d'un régime fiscal plus approprié.

2.1 Une nordicité québécoise spécifique

Il est naturel que de nombreux québécois, adossés à la grande voie maritime qu'est la laurentienne, tendent à ignorer l'extrême diversité d'un territoire provincial, trois fois plus grand que la France. Pourtant le Nunavik constitue une région économique et sociale tout à fait distincte dont la spécificité appelle un nouveau modèle fiscal.

L'économie spécifique du Nunavik se saisit à travers plusieurs dimensions, dont les suivantes :

2.1.1 Les coûts

Les services fédéraux estiment que le coût de la vie à Kuujuaq dépasse le montréalais de 45% alors que, selon le gouvernement fédéral, la provision alimentaire pour une famille de quatre personnes à Salluit au Nouveau-Québec dépasse, en prix au détail, la moyenne d'Ottawa de 66 pour cent.¹ Le prix d'un panier alimentaire pour quatre personnes au Nunavik dépasse le prix du panier similaire à Montréal de 60%.² Selon la même étude fédérale de 1990, l'abrogation de la subvention postale pour les aliments frais par la voie aérienne pourrait entraîner des frais médicaux démultipliés.

Le climat explique en partie ces contraintes de coût. Il suffit de rappeler que le village de Kuujuaq jouit de trois fois moins de jours sans gelée que Montréal.³ Il y coûte deux fois plus pour la construction d'un logement, trois fois plus pour son maintien.

Pour ce qui est de la fiscalité appliquée à la consommation, l'inégalité est flagrante : le même produit vendu à Kuujuaq coûte, en dollars réels, 45 pour cent plus cher qu'à

Montréal. Pour le cas où s'applique la TPS fédérale et la TVQ à un taux théorique de 15.56 pour cent, les consommateurs nordiques versent une taxe concrète de 23 pour cent. Aussi à l'Organisation de Coopération et de Développement Économique située à Paris d'expliquer que l'impôt sur la consommation constitue "une imposition régressive".⁴ Au Québec, elle frappe en premier lieu les Inuit.

2.1.2 Les transports

Dans la mesure où la Commission du budget et de l'administration de l'Assemblée Nationale poursuit sa tradition de prise en compte du concret, elle voudra bien reconnaître la nature insulaire du territoire de Nunavik.

En effet, pour ce qui est des communications physiques, les résidents de la région occupent une zone insulaire. Nulle route ne relie les villages entre eux, nulle route ne relie le nord québécois à une métropole méridionale, contrairement aux conditions prévalentes dans la région de la Baie James.

En l'absence de la moindre infrastructure maritime, les convois annuels des bateaux de fret vers le Nunavik tournent souvent au tragique, voire au loufoque, à travers la perte sèche de milliers de tonnes de biens lourds. Il n'est pas étonnant d'ailleurs que les négociateurs de Nunavik aient fixé en tant que priorité première l'équipement portuaire lors des pourparlers sur la mise en oeuvre de la Convention de 1975 engagés avec le Québec depuis 1991.

Dans cette morne optique insulaire, les Inuit et autres résidents dépendent du transport aérien pour des raisons élémentaires de survie pratique. Le coût d'un billet retour Montréal-Kuuujuaq dépasse 1 200\$, une somme princière. Le coût de celui-ci n'est pas secondaire. Aussi le gouvernement fédéral, malgré les sévères restrictions budgétaires, consacra-t-il 18 204 000 \$ en vue de la subvention du service de colis aérien omnibus, dont déjà 10 238 000 \$ pour la Baie James et le Nord québécois, en 1988-89.⁵

2.1.3 Une structure économique spécifique

En premier lieu, le marché du travail au nord québécois fait du Nunavik un lieu à part au Québec. En effet, les jeunes de moins de 15 ans représentent plus de 40% de la population globale, fait qui laisse entrevoir une forte hausse du taux de chômage actuel qui dépasse déjà 26%. D'autre part et dans l'optique de la fiscalité adoptée par la Commission parlementaire, l'A.R.K., après une enquête exhaustive de 1991, souligne que :

"La population active (personnes de 15 à 64 ans) s'élève à 3 560, soit 56,2% de la population totale du Nunavik. Au Québec, le pourcentage de la population active s'élève à 69,5%. On peut en déduire qu'en raison de la très grande jeunesse de la population, le fardeau économique qui incombe aux gens en âge de travailler dans la région du Nunavik est

beaucoup plus lourd que celui de québécois en général".⁶

Et pour notre part d'ajouter la notion de fardeau fiscal.

Les revenus, selon l'étude du professeur Gérard Duhaime à la fois la plus fiable et quelque peu dépassée⁷, ne confirment guère le stéréotype de l'esquimau bien, voire trop nanti : 27 000 \$ par ménage de sept personnes en 1983. Surtout, les ménages Inuit dépensent 92 pour cent de leur revenus pour l'achat de biens et de services courants. C'est dire l'impact négatif d'une imposition de la consommation dans le grand Nord.

Au Nunavik, il n'existe pas de secteur manufacturier au sens étroit : or, l'industrie serait le premier bénéficiaire des réformes portées aux taxes fédérales et provinciales sur la consommation depuis 1991. En contrepartie, soixante-dix pour cent des employés au Nunavik oeuvrent dans le secteur public ou parapublic - un chiffre qui dépasse la moyenne canadienne équivalente à huit pour cent.⁸ De ce fait, la concurrence dans le secteur privé, principal facteur qui limite l'effet inflationniste de nouveaux impôts dont ceux axés sur la consommation, ne joue pas au Nunavik.

Enfin et de toute bonne foi, il nous faut constater l'absence de l'épargne au Nouveau-Québec⁸ : les Inuit n'ont pas de parapluie en cas de tempête. Ils sont contraints de limiter leur consommation.

2.1.4 L'exemple des allocations

Les employeurs, tenus par les contraintes budgétaires que l'on sait, ne versent pas des primes de bon coeur ou en vertu d'une quelconque générosité humaniste ou chrétienne. Pourtant, les institutions nordiques du Nunavik sont tenues de verser avantages pécuniers et autres pour attirer une main-d'oeuvre spécialisée de l'extérieur en vue de compenser les effets du coût de la vie et des conséquences fiscales afférentes.

C'est ainsi que les auteurs d'une étude commandée en 1985 par la société Makivik⁹ conclurent qu'un employé, embauché à l'extérieur d'un village, pouvait, à la hauteur d'un salaire de 30 000 \$ annuel, gagner autant en allocations, dont la prime d'éloignement, les voyages, les frais de fret ou de cargo, le logement presque gratuit, etc. Sans être originaire de l'endroit censé être servi.

2.2 Des précédents propices

De tout temps, les responsables élus et les pouvoirs publics ont mis en place des régimes particuliers ajustés aux circonstances particulières de contribuables dont la situation professionnelle ou géographique exige un regard spécifique.

Faut-il, à cet égard, rappeler le traitement privilégié accordé aux agriculteurs dans le contexte de la T.P.S. fédérale ou la T.V.Q. québécoise? Ou de noter qu'un répertoire des subventions et aides fédérales et québécoises consacre plus de cent pages à la promotion de l'exploitation agricole alors que quatre pages décrivent les programmes

pour le Nord canadien offerts par le Parlement du Canada?¹⁰ Toujours est-il que les résidents du Nunavik ont d'autres précédents à invoquer dans leurs quête de la justice fiscale.

2.2.1 Les juridictions de l'Arctique

Malgré un rendement potentiel per capita estimé le double de la moyenne nationale à cause du comportement des consommateurs et des prix souvent exorbitants, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ne met en oeuvre aucune taxe générale sur la vente des produits et des services. Pas plus que le gouvernement autonome du Groënland, proche voisin du Québec, où, selon les services officiels, le taux moyen de l'imposition au regard du revenu des ménages ne dépasse guère 26%, ce qui est loin d'être le cas au Québec.¹¹

2.2.2 Des initiatives québécoises

En vue de corriger les effets néfastes de l'isolement et des prix élevés dans les contrées en question, le gouvernement du Québec a décidé de mettre en oeuvre des programmes d'aide financière à la desserte aérienne et maritime de la moyenne et basse Côte-Nord et des Iles-de-la-Madeleine.¹²

- une aide financière à la desserte aérienne de la moyenne et de la basse Côte-Nord pour assurer "un coût accessible pour les résidents" avec des réductions allant jusqu'à 25%;
- une aide financière à la desserte aérienne des Iles-de-la-Madeleine pour assurer "un coût réduit";
- une aide financière à la desserte maritime de la moyenne et basse Côte-Nord sous la forme de subvention au transporteur;
- une aide similaire pour ce qui est des transports maritimes pour l'exploitation vers les Iles-de-la-Madeleine, etc.
- une aide aux traverses aériennes destinée à offrir "un service de transport aérien durant la période hivernale".

Les résidents du Nunavik se félicitent de cette philosophie en matière de subvention aux transports. À leurs yeux, elle devrait connaître des prolongements.

2.2.3 Le traitement fiscal des zones insulaires

L'exposé sur les transports nordiques, système hybride qui ne laisse, pour ce qui est échanges intercommunautaires, la place qu'à la voie aérienne confirme l'essence insulaire du Nunavik au plan économique.

Dans ce contexte, il convient de rappeler les mesures prises en faveur de territoires hautement isolés par d'autres pays membres de l'O.C.D.E.

Le Groënland, territoire intégré au royaume du Danemark et doté d'un statut spécial par rapport à la Communauté européenne, jouit de l'autonomie fiscale consolidée à travers un mode annuel de subventions inconditionnelles en provenance de Copenhague. Aussi peut-on expliquer la modestie relative du fardeau fiscal supporté par les Inuit de cette île, à savoir 26% par rapport au produit domestique.¹³ Les experts fiscaux pourraient, de même, citer les cas particuliers des îles anglo-normandes ou de l'île de Man.

Pour les élus, nombreux, de langue française à la Commission parlementaire, le cas de la France n'est pas sans intérêt :¹⁴

- les collectivités territoriales de Saint-Pierre et Miquelon, aux portes du Québec, jouissent de la pleine autonomie fiscale. La législation fiscale française ne s'applique pas à cette région insulaire.

3. LES QUESTIONS URGENTES

Au préalable ont été évoquées les questions primordiales de l'équité et de l'efficacité fiscales sur un même territoire civil. Se posent aussi au Nunavik des problèmes spécifiques dont la résolution débouchera sur une meilleure équation fiscale au nord québécois.

3.1 La question de l'équité

Il paraît au mieux biscornu, voire au pire inquiétant, que les consommateurs et pleins de contribuables québécois soient tenus, dans l'optique d'un pouvoir d'achat des élus de Montréal ou de Québec, de verser un impôt à la consommation (T.P.S. plus T.V.Q.) susceptible de varier entre 23 et 28 pour cent selon les localités nordiques.¹

De même et pour ce qui est des contributions directes, en dépit de l'exemption fédérale fixée à 5 400 \$ par an dans une zone souvent située à des centaines de kilomètres au sud du Nunavik et accessible par le réseau routier interurbain,² les taux d'imposition sur le revenu personnel demeurent similaires pour le résident de Rigaud ainsi que pour l'employé de Salluit à 2 000 km. Alors que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest applique la fiscalité directe la plus légère au Canada pour des raisons évidentes : nordicité oblige!, les experts du ministère territorial des Finances estimaient déjà à 35 millions \$ annuels en 1988 la plus value réalisée par le gouvernement fédéral en l'absence de critères d'imposition différenciés.³ Ce chiffre, transposé au Nunavik, se traduit selon nos calculs à une plus value extérieure de 4 millions \$.

L'une des raisons à l'origine des mesures prises par les juridictions étrangères en faveur des territoires isolés, dont il a été fait allusion au cours du chapitre précédent, tient à la nécessité souvent observée d'harmoniser les relations entre différents peuples habitant le même pays. Or, au Nunavik et ailleurs dans l'Arctique, cette question n'est pas académique.

Selon le rapport fédéral émis en 1990 au sujet du service aérien omnibus subventionné⁴, le revenu par habitant des non autochtones au nord québécois en 1985 dépassait les gains des autochtones de ... 400 pour cent! Et d'ajouter que les non Inuit de Kuujuaq, voire d'Iqaluit dans l'île de Baffin, s'accaparent la majorité des revenus au sein de communautés majoritairement autochtones.

Ces mêmes employés venus de l'extérieur pour des raisons de transition économique sont les premiers à bénéficier du régime d'allocations nordiques allouées par les institutions publiques et privées du Nunavik.

Il serait pervers qu'un régime fiscal déjà à priori inéquitable pour l'ensemble des résidents du Nunavik conduise, en outre, à l'approfondissement de clivages ethniques au plan socio-économique.

3.2 La question de l'efficacité

À terme et dans sa grande finalité, tout système fiscal, à travers la redistribution publique des revenus des personnes morales et physiques, doit s'orienter en fonction de la création de richesses à la disposition de la collectivité et des particuliers. Sinon, l'impôt tue l'impôt.

Au Nunavik cet impératif prend une acuité spéciale en ce sens que d'une part, les Inuit veulent rejeter toute notion d'assisté social ethnique alors que d'autre part le coût des affaires ("cost of business") dépasse même le coût de la vie ("cost of living"). Les Inuit sont conscients que les petites et moyennes entreprises, qui assurent déjà 50 pour cent des emplois et revenus dans les territoires du Nord-Ouest, constituent le créneau de l'autonomie économique de demain.⁵

Pour l'instant, les habitants du Nunavik font face au psychodrame nordique du MIMO - "money in and money out" ou argents données et immédiatement repris - qui, au fil du temps, contredit la logique des subventions gouvernementales destinées à créer l'assise économique autonome au grand nord. Les importations au Nunavik surpassent de loin la production locale, tendance qui fait du Nunavik une colonie au même titre que les Territoires du Nord-Ouest. Différents experts évaluent, à cet égard, à 97 cents dépensés au sud québécois pour chaque dollar investi par les instances publiques au Nord.⁶

Il nous sera permis de clore cet exposé sur les obstacles à l'entrepreneurship nordique par le rappel des conclusions d'un rapport commandé dès 1992 par l'A.R.K. et le Conseil de développement régional Kativik :

Si l'on estime à 25 000 \$ le profit net d'une petite entreprise type au Nunavik sur des ventes brutes annuelles de 500 000 \$, en regard des taxes fédérales et provinciales directes et indirectes et de l'imposition municipale, "nous avons trouvé que l'entreprise en question dégage des revenus fiscaux à l'intention des différents paliers de gouvernement trois fois supérieurs au projet net"⁷ soit plus de 75 000 \$.

Autrement dit, les différents impôts correspondent à plus de 15% des ventes brutes, un chiffre exorbitant pour une économie qui n'a pas atteint le stade du prédécollage. En effet, cette phase de transition vers une économie de marché suppose une accumulation d'un capital financier à travers le temps.

Dans ce contexte, il n'est guère loisible d'entrevoir un réseau de petites entreprises susceptible d'apporter une réponse au problème unique de la démographie nordique et des conséquences sur le marché de l'emploi.

3.3 Les questions spécifiques

3.3.1 Le problème des ressources renouvelables

À l'instar de nombreux états étrangers, le gouvernement fédéral et le Québec mettent en oeuvre des politiques visant la protection de l'offre en matière de production agricole et halieutique.

Cet effort national et compréhensible envers le secteur primaire s'accompagne naturellement d'un dispositif fiscal approprié pour ce qui concerne le calcul du revenu imposable direct ou de l'exemption à l'égard de la production et de l'achat de la plupart des biens agricoles, par exemple, par rapport à la T.P.S. ou la T.V.Q.

Les résidents du Nunavik, dont en premier lieu les Inuit, ne peuvent qu'approuver l'appui ainsi accordé aux activités traditionnelles, nécessaires, à leurs yeux, à la consolidation de l'autonomie économique du Québec et du Canada, nécessaires aussi pour ce qui regarde l'occupation des eaux et du sol, première condition de toute souveraineté juridique.

Toujours est-il que les Inuit et autres résidents du Nunavik, qu'ils soient chasseurs, pêcheurs ou piégeurs, ne jouissent d'aucuns des privilèges fiscaux accordés aux exploitants agricoles et aux pêcheurs du reste du Québec.

Avec des taux de chômage deux fois plus élevés que ceux du reste du Québec, les Inuit doivent, pour leur subsistance, pratiquer de façon régulière les activités de chasse, de pêche et de piégeage.

Ils doivent donc acheter des équipements de toutes sortes, moteurs, motoneige, canoes, fusils et autres, comme les agriculteurs achètent des instruments aratoires; mais, contrairement à ces derniers, leurs achats d'équipement sont soumis aux taxes de vente que l'on sait.

De plus, non seulement doivent-ils payer le carburant presque deux fois plus cher que leurs homologues cultivateurs du Québec, encore leur faut-il en payer la taxe de vente. Voilà une mesure fiscale qui nous semble inéquitable et qui, au surplus, frappe durement une activité de subsistance encore indispensable pour de très nombreuses familles du Nunavik.

3.3.2 L'imposition rétroactive des allocations, frais et avantages en nature

On s'étonne de la décision prise par les autorités fiscales de réclamer l'imposition des primes et frais des employés nordiques intéressés pour des périodes qui remontent à l'exercice 1987-88. Cette décision, qui repose sur la notion douteuse de la rétroactivité aboutit à ce que des employés reçoivent des réclamations impératives souvent évaluées à plusieurs dizaines de milliers de dollars sans être, nordicité oblige, en mesure de revoir le contentieux sur place avec les fonctionnaires qui demeurent dans des contrées plus clémentes. La conséquence paraît limpide : les employeurs, déjà aux prises avec des contraintes de coûts démesurées, seraient, le cas échéant, amenés à honorer les dettes de leurs employés.

Mineur en apparence, cet incident témoigne de la nécessité de mettre en place un régime fiscal stable, prévisible et approprié dans une région où les normes admises à Montréal ou Québec ne peuvent avoir cours.

3.3.3 Les implications de la philosophie du crédit d'impôt

Avec le passage du temps et en fonction d'un déficit croissant, le gouvernement fédéral tend à substituer aux versements financiers directs aux ménages la notion de crédit d'impôt qui suppose déjà la déclaration fiscale des revenus. Tel a été le cas par exemple dans le domaine des allocations familiales ou des remboursements en fonction de la T.P.S. instituée en 1991.

Aux économistes ou sociologues de s'interroger sur l'équité de telles mesures destinées avant tout à favoriser les ménages capables de présenter, avec l'aide que l'on connaît, des déclarations fiscales en bonne et due forme.

En revanche, le problème assume un caractère très concret au Nunavik quant il s'agit de réclamer des crédits d'impôt, par exemple en vertu de la T.V.Q. Le ministère provincial du revenu n'est guère présent dans le territoire. La moitié de la population inuite ne jouit guère d'une scolarité poussée au-delà de huit années, en partie parce que le gouvernement du Québec n'assuma ses devoirs de scolarisation qu'à partir de la signature de la Convention de 1975. Des centaines de familles, de ce fait et pour des raisons historiques objectives ne se trouvent pas en situation de réclamer, en fonction de revenus faibles, des crédits fiscaux légitimes.

Dans cette optique, il convient d'écarter toute notion d'évasion fiscale pour la simple raison que les contribuables inuits ont tout intérêt, dans le contexte économique global du nord québécois, à procéder à leurs devoirs civiques qu'ils ont librement endossés en 1975. Au contraire, les responsables du Nunavik, dont les dirigeants des institutions inuites, accueilleraient de manière très positive l'offre éventuelle du ministère québécois du Revenu en vue d'un programme d'inscription des familles nordiques au registre fiscal. Ainsi, l'intérêt général rejoint l'intérêt particulier.

4. QUELQUES RECOMMANDATIONS

Les représentants des résidents du Nunavik se doivent de faire des recommandations réalistes à un moment où la conjoncture budgétaire est préoccupante :

- en 1992-93, l'impact combiné du déficit fédéral et provincial sur le territoire du Québec donne lieu à un déficit global de 12,8 milliard \$, l'équivalent de 1 700 \$ per capita pour un exercice fiscal;¹
- alors que le manque à gagner fiscal provoqua tant de débats lors des élections américaines en 1992, l'OCDE vient de faire une mise au point.² Si les citoyens des États-Unis s'imposaient le même fardeau fiscal que leurs voisins canadiens, l'administration fédérale à Washington pourrait entrevoir des surplus budgétaires importants. En effet, le fardeau fiscal canadien par rapport au PNB est déjà supérieur de 10 pour cent à l'américain.

C'est dire que les citoyens du Nunavik ont le même souci que les autres québécois.

Par ailleurs, les Inuit du Nord québécois connaissent les mêmes problèmes que les représentants du Sud : coupures et compressions budgétaires. Le glas sonne pour tout le monde.

4.1 Recommandation No.1

Que la Commission parlementaire prenne en considération la création d'un groupe de travail Nunavik-Québec, regroupant les principaux ministères concernés dont celui des Finances, du Revenu ainsi que le Secrétariat aux Affaires Autochtones (S.A.A.)³ et les représentants des institutions nordiques intéressées pour, dès décembre 1993, faire des propositions conjointes et précises en vue:

- . de la création d'une collectivité fiscale particulière au Nunavik où la fiscalité tiendrait compte des réalités de l'économie nordique à la fois à travers ses modalités et ses méthodes;
- . de la consolidation et l'élargissement de l'assiette fiscale du Nunavik.⁴

4.2 Recommandation No.2

Que dans un deuxième temps, ce même groupe de travail engage avec le ministère fédéral des Finances et celui du Revenu dans le contexte de l'extrême complexité de la fiscalité intergouvernementale des négociations précises quant à la :

- . création d'une collectivité fiscale particulière au Nunavik pour faire suite aux recommandations de décembre 1993;
- . consolidation de l'assiette fiscale au nord québécois.

4.3 Recommandation No.3

Que soient engagées immédiatement des négociations entre d'une part la société Makivik et l'A.R.K. et d'autre part le ministère québécois des Transports, appuyés par les participants du ministère québécois des Finances et du S.A.A., quant aux subventions à apporter aux transporteurs aériens et maritimes selon le modèle mis en oeuvre dans le passé pour la moyenne et basse Côte-Nord et les Iles-de-la-Madeleine. En même temps, le groupe de travail conjoint sur les "transports nordiques" se devra d'inviter les représentants du ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord et du ministère des Transports fédéral.

4.4 Recommandation No. 4

Que le ministère québécois du Revenu mette immédiatement en place, en concertation avec les institutions régionales dont l'A.R.K. et la société Makivik, un système pour assurer la rédaction de déclarations fiscales pour l'ensemble des contribuables du Nunavik.

4.5 Recommandation No.5

Que la législation québécoise soit révisée pour assimiler, à des fins fiscales en matière d'imposition indirecte, les chasseurs, piégeurs et pêcheurs inuits et autres producteurs d'aliments de la province, dont les exploitants agricoles.

4.6 Recommandation No.6

Que le ministère québécois du revenu abroge les règlements pour ce qui est de l'imposition rétroactive des allocations et primes diverses en attendant que, de concert avec les employeurs de la région de Nunavik, il dessine pour l'avenir un régime stable qui soit porté à la connaissance de tous les intéressés.

NOTES ET RÉFÉRENCES

HISTORIQUE

1. Affaires indiennes et du Nord Canada, "Produits alimentaires destinés au Nord" rapport de l'étude sur la subvention accordée au service aérien omnibus" Ottawa, 1990, p.87.
2. Affaires indiennes et du Nord Canada, "Produits alimentaires...", op cit, pp.85,88.
3. Intervention du Sénateur Charlie Watt, Sénat du Canada, le 19 novembre 1990.
4. O.C.D.E., "The taxation of Consumption", 1989, pp.36-45.
5. Affaires indiennes et du Nord Canada, "Produits alimentaires..", op cit. p.72.
6. A.R.K., "Scolarité, formation professionnelle et activité économique au Nunavik", Kuujjuaq, 1992, p.7.
7. Gérard Duhaime, "Le pays des Inuit", Université Laval, 1989, 518 p.
8. Ibid
9. Société Makivik, "Employment and Income Patterns in Northern Quebec" - "Emplois et revenus au Nord québécois", Kuujjuaq, 1985.
10. EDIPRO, "Le répertoire des subventions et aides gouvernementales", Montréal, juin 1992, pp.XIII-IX pour les programmes fédéraux.
11. Greenland Home Rule Office, "Greenland Economic Report", Copenhague, 1990, dir. Lars Vesterberg; ministère des Finances, "Tax Options" Yellowknife, août 1988.
12. EDIPRO, "Le répertoire..." op cit, pp.401-407 pour les programmes québécois.
13. Vesterberg, op cit.
14. Éditions Francis Lefèvre, "Précis de fiscalité" section Outre Mer, Paris, 1992, pp.1042-1051

LES QUESTIONS URGENTES

1. Il faut se rapporter à l'impact réel d'une taxe de vente composite de 15,56% en 1991 multiplié par un ratio de 1,6, l'écart moyen des prix entre Montréal et le Nunavik.

2. Dans son rapport au gouvernement fédéral sur l'abattement "nordique" de 5 400 \$, la commission Brunelle, en 1989, retint le concept d'un abattement unique pour tout le nord canadien qui recouvre la majorité du territoire. Dans sa tentative de délimitation d'une zone "nordique" à des fins fiscales, la commission retint le critère des liaisons routières régulières.
3. Ministère des Finances, note interne de Jean Guertin, Yellowknife, le 15 juin 1988.
4. Affaires indiennes et du Nord Canada, "Produits alimentaires.." op cit, p.28.
5. Gordon Wray, "An Agenda For Action", ministère du Développement économique et du Tourisme, Yellowknife, février 1991, fascicule I.
6. Chiffres retenus par la partie fédérale lors des négociations aboutissant à l'entente entre le Canada et la société Makivik conclue le 12 septembre 1990 quant à la mise en oeuvre de la Convention de 1975.
7. Conseil de développement régional Kativik, "Estimated Cost of Tax Legislation For A Small Business Operating in Nunavik", Kuuujuaq, 1992, pp.8-9.

RECOMMANDATIONS

1. Calcul qui découle des chiffres du déficit fédéral prévisionnel pour 1992-93, à savoir 34,8 milliards \$, et un déficit provincial évalué à 4,3 milliards \$.
2. O.C.D.E. "Economic Outlook", juin 1992, annexe sur les recettes publiques aux U.S.A. (30% du PNB) et au Canada (40% du PNB).
3. Le Secrétariat des Affaires autochtones dépend du Conseil exécutif et des services du Premier Ministre; sous le contrôle direct d'un ministre délégué, il anime les négociations avec les différentes nations autochtones.
4. L'assiette fiscale au Nunavik est beaucoup plus étroite que celle du Groënland, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, sans compter l'Alaska.